

# 构建税收共治格局的“青岛样本”及其启示

◎漆亮亮 陈莹

**摘要：**在构建税收共治格局过程中，青岛市建立了“地方法规+政府文件”制度规范、“职责明晰+财政协调”合作机制、“税法教育+银税互动”协同机制和“经费挂钩+执法检查”激励机制，成为模范样本。它对各地建立健全税收共治制度规范、合作机制、协同机制和激励机制具有很好的启示。

**关键词：**税收共治格局；青岛样本；税收保障；税收协助

**中图分类号：**F812

**文献标识码：**A

随着社会经济的发展，治税问题日趋广泛和复杂。很多情况下，税务机关“单打独斗”和“孤军奋战”的传统治税格局，已难以加强税收征管、降低征税成本和强化纳税意识。因此，中共中央办公厅和国务院办公厅在2015年印发的《深化国税、地税征管体制改革方案》，首次提出要“建立健全党政领导、税务主责、部门合作、社会协同、公众参与的税收共治格局”，以“着力解决税收环境不够优、全社会诚信纳税意识不够强等问题”。在该方案出台之前，青岛市已通过开展协税护税和综合治税等税收保障工作，积极构建税收共治格局，成为各地构建税收共治格局时学习的“青岛样本”。

## 构建税收共治格局的“青岛样本”

### 1. “地方法规+政府文件”的制度规范

青岛市通过出台《青岛市税收征收协助条例》（简称《条例》）和系列政府文件，建立了“地方法规+政府文件”的制度规范，从而使构建税收共治格局有规可依。

2003年，青岛市政府就下发了《关于实行社会综合治税加强税源控管工作的通知》，不仅提出要建立以“政府领导、地税主管、部门配合、司法保障、社会参与”的社会综合治税体系，而且明确了具体的工作要求。2008年，青岛市政府又下发

了《关于建立完善税源信息报告制度有关问题的通知》，要求在全市搭建税源信息网络平台，并明确了建立完善税源信息报告制度的具体要求。

山东省于2010年在全国率先出台地方性法规《山东省地方税收保障条例》后，青岛市于2011年下发了《关于进一步加强地方税收保障工作的通知》，从明确职责、履行义务和严格考核等方面进一步完善了相关制度规范。此后，青岛市开始积极筹备出台相关地方性法规。2014年，经山东省人大常委会批准，青岛市人大常委会出台了《条例》，成为全国首个对税收征收协助出台地方性法规的城市。该条例将税收协助义务扩大到青岛市行政区域内的所有相关部门和单位，并明确规定了协助单位的具体义务和违规责任等。为使该条例顺利实施，青岛市还组织了大量的宣传和培训活动。针对个别特殊问题，青岛市再通过出台政府文件予以规范。

### 2. “职责明晰+财政协调”的合作机制

青岛市不仅明确了相关部门和单位与税务机关合作的具体职责，还指定由财政部门具体负责税收共治工作的协调，从而建立了“职责明晰+财政协调”的合作机制。

青岛市在2003年的相关政府文件中明确规定了市工商局等22个相关责任部门在与地税机关合作中的职责和分工。青岛市在2014年出台的地方性法规

中,不仅明确了相关部门和单位的具体职责,还针对很多相关部门和单位分别提出了“先税后证”“先完税后变更”“先票后贷”和“先完税后执行”等具体工作要求。实践中,青岛市工商部门建立了股东股权变更税源管理备案制度;青岛市国土部门土地和房产登记建立了“先税后证”的协税护税机制;青岛市中级法院建立了企业破产和拍卖的征税执法联动机制;青岛地铁集团建立了地铁建设项目协税护税工作机制;青岛国际机场建立了胶东国际机场建设项目税收协助机制等。由于相关部门和单位的职责和分工明晰,税收共治的效果得以大幅提升。2014和2015年度,青岛市税务机关利用上述税源控管机制分别新增税收14.17亿元和11亿元。

青岛市在2003年还建立了社会综合治税工作联席会议制度,并将联席会议办公室设在市地税局,而市工商局等22个相关责任部门要各明确一名工作人员负责社会综合治税工作的联系和协调。2014年,青岛市根据出台的地方性法规,开始指定由财政部门具体负责税收协助工作的协调,并将原社会综合治税工作联席会议办公室改为财源建设办公室,设在财政部门。青岛市财政部门不仅要会同税务机关制定具体涉税信息目录,还要负责协调青岛市税务机关与25个市直、中央和省驻青岛市单位进行涉税信息共享。目前,青岛市编制的《涉税信息采集目录》已将19个部门51类新增涉税信息纳入财源建设信息平台,从而为构建税收共治格局提供了有力的数据支撑。2014和2015年度,青岛市税务机关分别获取相关部门涉税信息1134万条和1100万条,分别查补入库税收21.22亿元和26.8亿元。

### 3. “税法教育+银税互动”的协同机制

青岛市不仅积极建设税收普法教育基地,还深入开展“银税互动”工作,从而建立了“税法教育+银税互动”的协同机制。

早在1994年,青岛市税务机关就与青岛市嘉定路小学联合建立了青岛市税务小学校,合作开展税收普法教育活动。2016年,青岛市税务小学校成立青岛市税收普法教育基地,成为全国首个由政府命名的税收普法教育基地。基地不仅每年固定为小

学生开设税收普法课程,还通过开展形式多样和主题鲜明的税收宣传活动对学生进行税法教育。基地编写的税收普法教材《走进税收》也已陆续进入青岛市各小学。此外,该基地还与海尔集团达成战略协作,为全国200余所海尔希望小学提供税收普法教材、税收普法视频课程和税收普法教育支持。目前,青岛市税务小学校和青岛市税收普法教育基地累计对8万多名小学生进行了税收普法教育。

2015年青岛市税务机关和青岛银监局联合下发了相关文件通知,共同签署了《“银税互动”工作合作备忘录》,积极指导和开展“银税互动”工作。青岛市的“银税互动”是在依法合规的基础上,由青岛市税务机关、青岛银监局和青岛各商业银行通过协商,共享青岛市企业纳税信用评价结果,为商业银行开展授信审批提供可靠依据。目前,青岛市已有22家银行机构与青岛市税务机关签订了合作协议,推出了“税贷通”“税易贷”等税收贷款服务。此类税收贷款无须抵押和担保,各商业银行依据企业纳税信用记录等信息,就能向银行申请一定信用额度的贷款。“银税互动”实现了商业银行授信审批系统与税务机关纳税信用系统信息共享,不仅有助于改变因银企信息不对称导致的企业融资难和融资成本高的现象,还有助于银行做好企业的贷后管理。

### 4. “经费挂钩+执法检查”的激励机制

青岛市不仅对相关部门和单位采取专项经费补助与地方税收保障工作完成情况挂钩的办法,还对地方性法规的实施情况进行执法检查,从而建立了“经费挂钩+执法检查”的激励机制。

《山东省地方税收保障条例》和《条例》均明确规定,各级政府应将地方税收保障工作纳入政府工作考核范围,并对相关部门、单位和个人参与税收协助的情况和成效进行考评和奖惩。为了建立健全相应的激励机制,青岛市对相关部门和单位采取专项经费补助与地方税收保障工作完成情况挂钩的办法。为此,青岛市财政部门在2011年制定了财源建设工作经费保障制度,并设立了财源建设工作专项资金。各级政府根据考评结果和所需要的奖励资

金,纳入同级财政年度预算予以保障。经费挂钩办法大大增强了相关部门和单位参与治税的积极性。

《山东省地方税收保障条例》和《条例》还规定,如果相关部门和单位无正当理由拒绝税收协助或不依法履行税收协助义务,由本级政府或有关机关依规对相关部门及其责任人员依法处理或处分。2016年,青岛市人大常委会组建了执法检查组,对《条例》的贯彻实施情况进行执法检查。检查组对全市10个区(市)、33个相关部门和单位进行了为期两个月的实地检查,期间先后召开了4次有105人参加的座谈会。检查完毕后,青岛市人大常委会还将执法检查报告及审议意见转送青岛市政府,要求市政府针对《条例》执行中的难题进行研究并提出改进措施。通过执法检查,不仅有利于根据实际问题针对性改进税收协助工作,而且有力督促了相关部门和单位更好地履行税收协助义务。

### “青岛样本”的启示

#### 1.建立健全税收共治的制度规范

一是出台有关税收共治的地方性法规。虽然我国目前已有许多省、自治区和直辖市出台了有关地方税收保障的文件通知,但只有山东省、海南省、江西省、青岛市和西安市出台了有关税收保障的地方性法规。各地应遵照我国《立法法》的规定,并依据我国《税收征收管理法》及其实施细则的基本精神,结合当地实际情况,出台有关税收共治的地方性法规,从而为税收共治建立基本的制度规范。二是建议在地方性法规基础上出台有关税收共治的补充性政府文件。由于治税问题较为复杂,即使各地出台了有关税收共治的地方性法规,也不可能完全解决治税过程中遇到的所有问题。针对出现的新情况和特殊问题,还需要由相关部门不断出台补充性的政府文件予以规范。

#### 2.建立健全税收共治的合作机制

一是各地建立统一规范的涉税信息共享平台或机制,为构建税收共治格局提供有力的信息数据支撑。二是各地充分明晰相关部门和单位涉税信息的提供要求以及具体的协助义务和职责,以增强相关

部门和单位参与治税的能力和效果。三是各地按照相关法律法规的要求加强对税收共治工作的领导,可牵头组织相关部门和单位成立领导小组或联席会议办公室负责税收共治工作的领导和协调,并指定由地方财政部门具体负责税收共治工作的协调。

#### 3.建立健全税收共治的协同机制

一是将税法作为国家普法教育和国民教育体系的重要内容,加强对青少年的税法教育。要开展经常性的税收宣传工作,增强全社会的税法意识。加强税法普及教育,强化社会公众协同治税意识和能力。二是以深入开展“银税互动”工作为契机,建立健全税务机关税收信息对外提供机制,保障相关部门和单位及时获取和使用税收信息,从而强化社会管理和公共服务。三是将纳税人信用记录纳入统一的信用信息共享交换平台,依法向社会公开,充分发挥纳税信用在社会信用体系中的基础性作用。

#### 4.建立健全税收共治的激励机制

一是对相关部门、单位和个人参与税收共治的情况和成效进行考评和奖惩。对相关部门和单位,应将税收共治工作纳入其工作考核范围。对个人,应对其参与治税(如举报税务违法行为)情况进行必要的奖励。我国《税务违法案件举报管理办法》就规定,税务违法案件举报中心对举报人有进行保护和奖励的职责。二是建立税收共治的经费保障机制。各地可设立专项资金,纳入同级财政年度预算,以保障相关工作经费和奖励资金。工作经费应与税收共治工作考评结果挂钩。三是定期开展执法检查。在各地出台了有关税收共治的地方性法规后,各地的人大常委会应定期对该地方性法规的执行情况进行检查,以及时发现和解决问题,并督促相关部门和单位更好地履行税收共治义务。

★本文系中央高校基本科研业务费专项资金资助(Supported by the Fundamental Research Funds for the Central Universities)项目(编号:20720171012)的阶段性成果。

(作者单位:漆亮亮,厦门大学公共事务学院;陈莹,福建联合信实律师事务所)

DOI: 10.13561/j.cnki.zggqgl.2017.09.013 ■编辑:田佳奇